

VU Research Portal

Regulering en bestrijding van ondergronds bankieren

Borgers, M.J.

published in

Ondergronds bankieren in Nederland
2009

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Borgers, M. J. (2009). Regulering en bestrijding van ondergronds bankieren. In H. van de Bunt, & D. Siegel (Eds.), *Ondergronds bankieren in Nederland* (pp. 161-188). (Onderzoekschool Maatschappelijke Veiligheid; No. 21). BJu.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Regulering en bestrijding van ondergronds bankieren

Matthias J. Borgers¹

1. Inleiding

De aandacht voor ondergronds bankieren is sinds de aanslagen van 11 september 2001 sterk toegenomen. Sindsdien wordt er niet alleen door nationale wetgevers, maar ook binnen internationale instellingen zoals het IMF, de Wereldbank en de *Financial Action Task Force on Money Laundering* (FATF), en door wetenschappers nagedacht over de meest passende wijze van regulering en/of bestrijding van ondergronds bankieren. Inmiddels zijn op dat vlak verschillende initiatieven ontplooid en is er de nodige regelgeving tot stand gekomen. Deze bijdrage is gewijd aan de regulering en bestrijding van ondergronds bankieren, waarbij in het bijzonder wordt gekeken naar het Nederlandse beleid en de Nederlandse praktijk. De volgende vragen staan daarbij centraal. Met welke aandachtspunten moet bij de regulering en bestrijding van ondergronds bankieren – in zijn algemeenheid – rekening worden gehouden? Welk handhavings- en bestrijdingsbeleid heeft Nederland gekozen, mede gezien in het licht van de internationale aanbevelingen en regelgeving op dat vlak? In hoeverre is de Nederlandse wetgeving in relatie tot financiële dienstverlening van toepassing op ondergronds bankieren? Kan ondergronds bankieren leiden tot het begaan van economische en commune delicten? Bestaan er in Nederland bij de regulering en bestrijding van ondergronds bankieren specifieke knelpunten ter zake van handhaving, opsporing en vervolging? Deze vragen worden achtereenvolgens in paragraaf 2 tot en met 4 besproken en zo veel mogelijk van een antwoord voorzien. In paragraaf 5 worden de bevindingen op een rij gezet en van een korte slotbeschouwing voorzien.

Voorafgaand moeten nog enkele opmerkingen worden gemaakt over de gebruikte terminologie. In deze bijdrage wordt ‘ondergronds bankieren’ gehanteerd als aanduiding voor zogeheten *informal value transfer systems*. Volgens de ruime definitie die Passas daaraan geeft, zien dergelijke systemen in de kern op het verplaatsen van geldbedragen of andere objecten van een zekere waarde van de ene naar de andere plaats door een persoon of organisatie die niet heeft te gelden als bank of financiële instelling.² Het gaat dus om het verrichten van financiële transacties – in het bijzonder het wisselen van geld en het doen toekomen daarvan aan een andere persoon – buiten het formele, door de overheid afgebakende en gereguleerde financiële stelsel. Deze transacties zal ik verder aanduiden als

¹ Met dank aan Henk van de Bunt en Dina Siegel voor hun commentaar op een eerdere versie van deze bijdrage.

² Passas 1999, p. 10; Passas 2005, p. 3-4. Er zijn ook andere, minder ruime definities in omloop. Vgl. bijvoorbeeld Schaap & Mul 1995, p. 18; Schaap 1999, p. 104.

informele geldtransacties of geldtransfers. Kenmerkend voor ondergronds bankieren is dat het zich onttrekt aan het overheidstoezicht.³ De vraag kan worden opgeworpen of de aanduiding ‘ondergronds bankieren’ de meest treffende is. Een tegenwerping kan zijn dat deze vorm van het verrichten van financiële transacties niet altijd ondergronds, in de zin van: in het geheim, plaatsvindt.⁴ Het is vooral afhankelijk van de geografische locatie alsmede van het vigerende handhavings- en bestrijdingsbeleid in hoeverre personen die informele financiële transacties verzorgen, hun diensten in het openbaar aanbieden. Iets soortgelijks geldt voor de connotatie van ‘ondergronds’ met het misdaadmilieu. Ook al geldt dat informele financiële verplaatsingssystemen kwetsbaar zijn voor gebruik of misbruik door misdadigers en terroristen, de opkomst van dergelijke systemen berust niet op een streven om misdadige activiteiten te faciliteren.⁵ Dat in deze bijdrage niettemin van ‘ondergronds bankieren’ wordt gesproken, houdt verband met het feit dat die aanduiding is ingeburgerd en ook wordt gehanteerd in documenten van de Nederlandse overheid.

2. Aandachtspunten bij de regulering en bestrijding van ondergronds bankieren

2.1 Twee modellen

Dat ondergronds bankieren voorwerp is van regulering en bestrijding, is een vaststaand gegeven, niet in alleen in Nederland maar in zeer veel landen. De redenen daarvoor komen eigenlijk reeds tot uitdrukking in de kanttekeningen die in de inleiding zijn geplaatst met betrekking tot de gebezigde terminologie. Ondergronds bankieren kenmerkt zich erdoor dat het zich onttrekt aan het overheidstoezicht, hetgeen een eerste reden voor de overheid vormt om op te treden tegen ondergrondse bankiers. Voorts kan ondergronds bankieren op enigerlei wijze in relatie staan met het begaan van strafbare feiten en terroristische activiteiten. Ook dat vormt aanleiding om maatregelen te treffen jegens ondergrondse bankiers.⁶

Met deze vaststelling is nog weinig gezegd over de wijze waarop ondergronds bankieren wordt genormeerd of bestreden. Er kan grofweg een keuze worden gemaakt uit twee modellen. Allereerst is er de optie om ondergronds bankieren volledig te verbieden door middel van een algeheel verbod op ondergronds bankieren in combinatie met een actief opsporings- en vervolgingsbeleid. De keuze voor dit model ligt vooral voor de hand wanneer de uitbanning van alle mogelijke risico's die aan ondergronds bankieren zijn verbonden, zoals de facilitering

³ De Goede 2003, p. 514; Sharma 2006, p. 108; Slot 2006, p. 9; Van de Bunt 2008, p. 113.

⁴ Groenhuijsen & Van der Landen 2000, p. 1004-1005; De Goede 2003, p. 513-514.

⁵ Passas 1999, p. 37-45; Kleemans, Brienens & Van de Bunt 2002, p. 120-123; Passas 2003, p. 50; Pathak 2003, p. 2009-2010, 2028; Razavy 2005, p. 288; Shehu 2003, p. 183; Sharma 2006, p. 107, 109; Slot 2006, p. 10.

⁶ Slot 2006, p. 15.

van misdaad en terrorisme, voorop wordt gesteld. Daarnaast kan worden gekozen voor een benadering waarin ondergronds bankieren wordt toegelaten mits aan bepaalde vereisten wordt voldaan. In dit model wordt ondergronds bankieren erkend als vorm van financiële dienstverlening, maar tegelijkertijd worden alle voorschriften die in het algemeen gelden voor financiële dienstverlening van toepassing verklaard op ondergrondse bankiers. Ook hier geldt dus dat ondergronds bankieren in de ‘zuivere’ vorm, waarbij de algemeen geldende voorschriften voor financiële dienstverlening niet worden nageleefd, verboden wordt. Maar anders dan in het eerste model staat niet de algehele uitsluiting van het ondergronds bankieren voorop. Het gaat hier primair om het bewerkstelligen van een proces van insluiting of assimilatie. Het eerste model zal ik verder aanduiden als het risicomodel, het tweede als het assimilatiemodel.

Voor het maken van een keuze uit één van deze modellen – en ook bij de nadere inkleuring van de gekozen benadering – zijn talrijke gezichtspunten relevant. Daarbij gaat het niet alleen om de argumenten die pleiten voor het aan banden leggen van ondergronds bankieren, maar relevant zijn juist ook de problemen en dilemma’s die de overheid bij de regulering en bestrijding kan ontmoeten. In het navolgende beoog ik, zij het schetsmatig, een overzicht te geven van het scala aan gezichtspunten.

2.2 Het risicomodel nader bekeken

In het risicomodel staat, zoals gezegd, centraal dat de risico’s die zijn verbonden aan ondergronds bankieren, zo veel mogelijk moeten worden afgewenteld. Het model past bij de door De Goede beschreven *risk-based approach* van witwassen en terrorismefinanciering zoals die in zwang is sinds de aanslagen van 11 september 2001. In deze benadering gaat niet alleen aandacht uit naar transacties die zelf een illegaal karakter hebben, maar ook naar transacties die op zichzelf niet illegaal zijn maar waarvoor wel geldt dat het overgemaakte bedrag op een zeker moment in de toekomst zou kunnen worden aangewend voor illegale doeleinden.⁷ Concreet gezegd: ook al hoeft er niets mis te zijn met gelden die door middel van ondergronds bankieren worden overgemaakt, indien de kans bestaat dat dergelijke gelden – of in ieder geval een deel daarvan – terecht komen bij criminelen of terroristen, is dat voldoende aanleiding om het ondergronds bankieren integraal te bestrijden.

Illustratief in dit verband is het offensief dat in de Verenigde Staten van Amerika is ingezet tegen ondergronds bankieren na de aanslagen van 11 september 2001. De belangrijkste reden daarvoor was het vermoeden dat de financiële middelen die bij de voorbereiding van die aanslagen waren aangewend, met behulp van ondergronds bankieren waren verkregen. Door de Amerikaanse overheid is toen niet alleen – in het kader van de omstreden *Patriot Act* – de

⁷ De Goede 2007, p. 196.

nodige wetgeving ter bestrijding van ondergronds bankieren tot stand gekomen, ook zijn er diverse grootschalige acties tegen ondergrondse bankiers, waaronder het Somalische conglomeraat Al-Barakaat, op poten gezet.⁸ Nadien is echter niet komen vast te staan dat ondergronds bankieren een rol van betekenis heeft gespeeld bij de voorbereiding van deze aanslagen, terwijl wel naar voren is gekomen dat van het formele bankstelsel gebruik is gemaakt.⁹

Onder ogen moet dan ook worden gezien dat ondergronds bankieren in de media en de politiek nogal eens wordt omgegeven met de nodige mythevorming, waarbij ondergronds bankieren als een schadelijker fenomeen wordt afgeschilderd dan op grond van de feiten kan worden gerechtvaardigd.¹⁰ Dat neemt uiteraard niet weg dat het feit dat ondergronds bankieren zich onttrekt aan het overheids-toezicht, een zekere aantrekkingskracht kan uitoefenen op misdadigers en terroristen. Echter, door die groepen personen wordt ook gebruik gemaakt van het formele bankstelsel.¹¹ Er kunnen dan ook vraagtekens worden geplaatst bij de houdbaarheid van de hiervoor beschreven ratio van het risicomodel.

Voorts is van belang dat een integrale bestrijding van het ondergronds bankieren ongewenste maatschappelijke neveneffecten kan hebben. Het afsluiten van informele geldtransfersystemen heeft onder andere tot gevolg dat de geldstromen van in het Westen verblijvende migranten naar familie in het land van herkomst worden afgesneden. Die geldstromen kunnen niet altijd worden verlegd naar het formele bankstelsel, met name niet indien in het bestemmingsland geen goed opererend bankstelsel bestaat.¹² Het Amerikaanse optreden tegen Al Barakaat heeft laten zien dat het optreden tegen ondergronds bankieren zeer ingrijpende gevolgen kan hebben voor inwoners van arme landen die voor hun bestaan zijn aangewezen op gelden die door in het Westen verblijvende familieleden worden overgemaakt.¹³

Tot slot kunnen er kanttekeningen worden geplaatst bij de haalbaarheid en de effectiviteit van de toepassing van het risicomodel. Ondergronds bankieren heeft vrijwel altijd betrekking op grensoverschrijdende transacties. Deze internationale dimensie brengt met zich dat het lastig is om ondergronds bankieren succesvol te bestrijden indien andere landen niet soortgelijke maatregelen treffen.¹⁴ Voorts is het goed mogelijk dat een straffe aanpak van ondergronds bankieren tot gevolg heeft dat het ondergronds bankieren (nog) meer ondergronds zal worden, in die zin dat de ondergrondse bankiers en hun klanten zich (nog) meer

⁸ Zie daarover uitvoerig Pathak 2003.

⁹ Passas 2003, p. 50; Pathak 2003, p. 2028; Passas 2005, p. 36; Razavy 2005, p. 290; Sharma 2006, p. 101-102; Van de Bunt 2008, p. 114.

¹⁰ De Goede 2003, p. 518; Razavy 2005, p. 278, p. 286; Sharma 2006, p. 109.

¹¹ De Goede 2003, p. 517; Slot 2006, p. 14.

¹² Pathak 2003, p. 2022.

¹³ De Goede 2003, p. 520; Pathak 2003, p. 2007, 2051-2052; Razavy 2005, p. 277-278.

¹⁴ Pathak 2003, p. 2054-2056; Razavy 2005, p. 289.

moeite zullen getroosten om hun activiteiten uit het zicht van de overheid te houden.¹⁵ Bovendien heeft het systeem van ondergronds bankieren, zo wordt in de literatuur gesteld, een behoorlijk incasservermogen. Het systeem blijkt zich na bestrijdingsacties van de overheid telkens weer te kunnen herstellen.¹⁶ De effectiviteit van het bestrijdingsbeleid van ondergronds bankieren lijkt daarmee gering te zijn. Bovendien zou de overheid zichzelf in de vingers kunnen snijden met een stringente aanpak van ondergronds bankieren. Indien het vermoeden bestaat dat transacties die zijn of worden uitgevoerd door ondergrondse bankiers relevant zijn voor een strafrechtelijk onderzoek, zal het lastiger worden om de benodigde opsporingshandelingen te verrichten naarmate die transacties (nog) meer in het geheim plaatsvinden. Regulering en bestrijding kunnen daarmee repercussies hebben voor de mogelijkheden van onderzoek.¹⁷

2.3 Het assimilatiemodel nader bekeken

In het assimilatiemodel wordt ondergronds bankieren niet algeheel verboden, maar wordt er gezocht naar mogelijkheden om het ondergronds bankieren binnen zekere randvoorwaarden te laten voortbestaan. Daarbij staat voorop dat overheidsregulering van en overheidstoezicht op ondergronds bankieren wordt gerealiseerd. Aan dit model ligt de gedachte ten grondslag dat regulering van ondergronds bankieren eerst effectief kan zijn indien rekening wordt gehouden met de historische en culturele achtergronden van informele banksystemen en ook met de voordelen die dergelijke systemen in de huidige tijd nog altijd kennen voor de cliënten. Het is daarom zinvol om, zij het kort, nader in te gaan op enkele kenmerken van het ondergronds bankieren.

Allereerst is de rol van het vertrouwen van belang. Ondergronds bankieren geschiedt op basis van het vertrouwen van cliënten dat de ondergrondse bankier, tezamen met degenen met wie hij samenwerkt, naar behoren de aangegeven transactie afwikkelt. Dat vertrouwen is ingebed in de cultuur van etnische groeperingen waarbinnen ondergronds bankieren vaak reeds al lange tijd als een aanvaardbare en veelvoorkomende vorm van financiële dienstverlening geldt. De sociale verbindingen tussen bankiers onderling alsmede hun relatie tot de cliënten vormen een belangrijke waarborg tegen het disfunctioneren van die dienstverlening.¹⁸ Ook voor het formele bankstelsel geldt dat vertrouwen cruciaal is,¹⁹ maar daarbij gaat het om een ander type vertrouwen. In de Westerse wereld vormen juist het overheidstoezicht alsmede de collectieve voorzieningen

¹⁵ Razavy 2005, p. 291.

¹⁶ Schramm & Taube 2003, p. 418; Perkel 2004, p. 203-204. Passas merkt op dat er met een verbod op ondergronds bankieren in Zuid-Aziatische landen geen positieve ervaringen zijn opgedaan. Passas 2008, p. 42.

¹⁷ Perkel 2004, p. 198; Passas 2008, p. 45.

¹⁸ Mul & Schaap 1995, p. 19; Pathak 2003, p. 2017; Perkel 2004, p. 200; Razavy 2005, p. 285; Van de Bunt & Kleemans 2007, p. 53; Van de Bunt 2008, p. 115-118, p. 121-122.

¹⁹ De Goede 2003, p. 516-517.

die zijn getroffen met het oog op het mogelijke disfunctioneren van financiële instellingen (bijvoorbeeld door het faillissement van een bank), een belangrijke component van het vertrouwen van het publiek in financiële instellingen.

Voorts is van belang dat de diensten die ondergrondse bankiers aanbieden – geld wisselen en geldtransfers – ook worden verricht door de geïnstitutionaliseerde financiële instellingen. Er kan een reeks van redenen worden opgesomd, waarom bepaalde groepen personen de voorkeur geven aan de dienstverlening van ondergrondse bankiers. Passas heeft de voordelen van ondergronds bankieren samengevat met de trefwoorden: snel, goedkoop, betrouwbaar, makkelijk, discreet en toegankelijk.²⁰ Op deze voordelen wordt hier verder niet ingegaan; in de literatuur zijn die al vele malen beschreven.²¹ Waar het op deze plaats om gaat, is dat elke strategie ter regulering of bestrijding moet opboksen tegen de voordelen van het ondergronds bankieren. Hierbij dient te worden bedacht dat het formele bankstelsel – en voor legale geldtransactieketens als Western Union en MoneyGram geldt niet anders – niet goed bekend staat wanneer het aankomt op het verzorgen van goedkope, snelle en betrouwbare wereldwijde overboekingen van relatief kleine geldbedragen voor een breed publiek.²² Naast de relatief hoge kosten die voor overboekingen in rekening worden gebracht, is bijvoorbeeld ook problematisch dat landen waarnaar men geld wil laten overmaken, niet altijd een even goed en betrouwbaar formeel bankstelsel hebben. Er bestaat dan onvoldoende zekerheid dat het geld op de plaats van bestemming aankomt. Dat vormt voor migranten regelmatig een overweging om voor ondergronds bankieren te kiezen. Ook kan worden gewezen op groepen mensen die geen toegang hebben tot het formele bankstelsel – gedacht moet met name worden aan personen die illegaal in een land verblijven –, voor wie ondergronds bankieren feitelijk de enige optie is voor het verrichten van financiële transacties.²³

Zowel het sterke vertrouwen van de cliënten in de betrouwbaarheid van ondergrondse bankiers – en niet in de regulering door en het toezicht van de overheid – als de voordelen van het ondergronds bankieren kunnen worden beschouwd als belangrijke uitgangspunten bij het ontwikkelen en het realiseren van het regulerings- en bestrijdingsbeleid. Centraal daarbij staat de assimilatie van ondergronds bankieren met het formele bankstelsel. Dat betekent allereerst dat aan ondergrondse bankiers de mogelijkheid wordt geboden om deel te nemen aan het gereguleerde financiële verkeer. Gelet op het feit dat ondergronds bankieren in principe beperkt blijft tot het uitvoeren van geldtransfers, kan worden getracht om de regelgeving voor deze vorm van financiële dienstverlening zo eenvoudig mogelijk te houden. Niettemin zal een zeker minimale reguleringsgraad moeten gelden, in de vorm van een registratie- of vergunningstelsel,

²⁰ Passas 2008, p. 42.

²¹ Passas 1999, p. 29; De Goede 2003, p. 521-522; Passas 2003, p. 51-52; Pathak 2003, p. 2015-2018; Perkel 2004, p. 198-200; Sharma 2006, p. 113; Slot 2006, p. 12.

²² De Goede 2007, p. 203.

²³ Razavy 2005, p. 287; Sharma 2006, p. 101.

het voorschrijven van identificatie- en meldingsplichten en het voorzien in toezicht van overheidswege. Voor de assimilatie is voorts van belang dat het formele bankstelsel gaat voorzien in geldtransferdiensten die soortgelijke voordelen kennen als dezelfde diensten van ondergrondse bankiers. Van belang is dan vooral dat die transfers mondiaal mogelijk zijn, met weinig kosten gepaard gaan, snel worden uitgevoerd en voor een breed publiek openstaan.

De hier beschreven assimilatie komt er dus op neer dat ondergrondse bankiers meer op gewone bankiers moeten gaan lijken en *vice versa*, binnen de randvoorwaarde dat de naleving van de relevante regelgeving en het overheidstoezicht zijn gegarandeerd. Zodoende wordt beoogd het ondergronds bankieren als een op vertrouwen gebaseerd instituut niet te elimineren, maar 'slechts' te modifieren, terwijl de cliënten van ondergrondse bankiers een reëel alternatief wordt geboden op de markt voor geldtransfers.

De voorgestane assimilatie is niet alleen gebaseerd op de gedachte dat de belangen van de bij het ondergronds bankieren betrokken personen niet mogen worden genegeerd. Er ligt tevens een meer instrumentele gedachte aan ten grondslag, die verband houdt met de mogelijkheid van misbruik van ondergronds bankieren door misdadigers en terroristen. Door te voorzien in een legale vorm van ondergronds bankieren en het verlagen van de drempel van het formele bankstelsel wordt getracht het volume aan geld dat door middel van illegaal ondergronds bankieren wordt verplaatst, te verkleinen. Juist door een groot volume aan transacties waar veelal niets mis mee is, vallen de transacties die zijn verbonden met ongeoorloofde doeleinden bij het ondergronds bankieren niet snel op.²⁴ Door verkleining van het volume zal, zo is de gedachte, ondergronds bankieren minder snel een financiële *safe haven* kunnen zijn voor misdadigers en terroristen. De geldstromen die ook dan nog buiten de gereguleerde kanalen om worden verplaatst, kunnen betrekkelijk eenvoudig als verdacht worden aangemerkt. Kennelijk heeft men dan iets te verbergen en kiest men daarom voor een vorm van financiële dienstverlening waarbij de betrokken ondergrondse bankier de voorgeschreven verplichtingen niet naleeft, zo luidt dan de redenering. Het assimilatiemodel kan, zo bezien, een bijdrage leveren aan het voorkomen van gebruik of misbruik van ondergronds bankieren door misdadigers en terroristen, al biedt het model geen keiharde garantie dat dergelijk gebruik of misbruik niet meer zal voorkomen. Maar die garantie kan het risicomodel evenmin bieden.

Het assimilatiemodel klinkt al met al veel belovend, maar het is niet gezegd dat het ook de panacee is. De voorgestane benadering heeft juist tot gevolg dat de kern van het ondergronds bankieren, te weten: een *informeel* systeem dat functioneert op basis van vertrouwen, wordt geformaliseerd. Dat zou kunnen leiden tot wantrouwen bij de gebruikers van ondergronds bankieren en het valt niet uit te sluiten dat het ondergrondse bankieren zich blijft afsluiten voor overheidsre-

²⁴ Schramm & Taube 2003, p. 418; Slot 2006, p. 15.

gulering.²⁵ Ook kan worden betwijfeld of alle voordelen voor cliënten die zijn verbonden aan ondergronds bankieren, even eenvoudig zijn te realiseren binnen het formele financiële stelsel.²⁶ De kanttekeningen die zijn geplaatst ten aanzien van de haalbaarheid en de effectiviteit van de toepassing van het risicomodel, gelden daarbij tot op zekere hoogte ook voor het assimilatiemodel. Niettemin lijkt het assimilatiemodel, omdat het zich rekenschap geeft van de historische en sociaal-economische achtergronden van informele financiële dienstverlening, de inbedding daarvan in verschillende culturen en de voordelen van de aangeboden dienstverlening, meer garanties voor succes te bevatten dan het risicomodel. Om die reden wordt in de literatuur dan ook veelal op de één of andere wijze de toepassing van (elementen van) het hier beschreven assimilatiemodel bepleit.²⁷ Daar kan nog aan worden toegevoegd dat het assimilatiemodel ondergrondse bankiers aanspreekt op de eigen – of zo men wil: maatschappelijke – verantwoordelijkheid om hun diensten op een transparante wijze te verlenen. Door de mogelijkheid te bieden die diensten op legale wijze te verrichten –in overeenstemming met alle voor financiële dienstverleners geldende voorschriften – kunnen ondergrondse bankiers die verantwoordelijkheid daadwerkelijk nemen. Wanneer die handreiking wordt genegeerd, wordt daarmee een rechtvaardiging geboden om maatregelen te treffen die zijn gericht op de beëindiging van de activiteiten van de betreffende ondergrondse bankiers.

3. Regulerings- en bestrijdingsbeleid: internationaal en nationaal

3.1 Internationale regelgeving

Een belangrijke internationale instantie op het terrein van de bestrijding van witwassen en financiering van terrorisme betreft de FATF, een samenwerkingsverband van 32 landen en twee regionale organisaties.²⁸ De FATF heeft 40 aanbevelingen ter bestrijding van witwassen en negen bijzondere aanbevelingen ter bestrijding van het financieren van terrorisme ontwikkeld. De aanbevelingen zijn dermate gezaghebbend dat deze gerust als ‘gouden standaard’ kunnen worden aangeduid. Op de naleving van die aanbevelingen wordt actief toegezien door middel van een systeem van wederzijdse evaluatie door de FATF-leden.²⁹ Eén van de bijzondere aanbeveling ter bestrijding van het financieren van terrorisme luidt als volgt:

²⁵ Razavy 2005, p. 291.

²⁶ Nakhasi 2007.

²⁷ Passas 1999, p. 67-70; De Goede 2003, p. 528; Passas 2003, p. 57-58; Pathak 2003, p. 2059-2060; Perkel 2004, p. 206-210; McCuster 2005, p. 4-5; Razavy 2005, p. 288, p. 291; De Goede 2006, p. 126, p. 132; Sharma 2006, p. 117-118; Slot 2006, p. 16-17; Keene 2007, p. 18.

²⁸ Te weten: de Europese Commissie en de Raad voor samenwerking van de Golfstaten. Voorts zijn er twee landen die de status hebben van waarnemer en zijn er vijf organisaties geassocieerd lid.

²⁹ Gilmore 2004, p. 89-158.

‘Each country should take measures to ensure that persons or legal entities, including agents, that provide a service for the transmission of money or value, including transmission through an informal money or value transfer system or network, should be licensed or registered and subject to all the FATF Recommendations that apply to banks and non-bank financial institutions. Each country should ensure that persons or legal entities that carry out this service illegally are subject to administrative, civil or criminal sanctions.’³⁰

De kern van deze aanbeveling is duidelijk: informele transfersystemen hoeven op zich niet te worden verboden, maar er dient wel te worden voorzien in een reguleringstelsel dat er mede toe strekt dat (ook) ondergrondse bankiers de diverse verplichtingen ter bestrijding van witwassen en het financieren van terrorisme naleven. Bij die verplichtingen moet worden gedacht aan het identificeren en registreren van cliënten, het voldoen aan diverse administratieve verplichtingen en het melden van ongebruikelijke transacties.

De FATF kiest hiermee niet voor het risicomodel, maar het assimilatiemodel wordt ook niet volledig omarmd. De gekozen benadering is immers eenzijdig, omdat er niets wordt gezegd over eventuele inspanningen die door het formele bankstelsel zouden moeten worden geleverd. Ook anderszins klinkt in de tekst van de aanbeveling niet door dat men zich rekenschap geeft van de achtergronden en de voordelen van het ondergronds bankieren. In een nadien uitgegeven document van de FATF – *Combating the Abuse of Alternative Remittance Systems: International Best Practices*³¹ – komen dergelijke gezichtspunten echter wel naar voren. Er wordt onder andere aanbevolen dat overheden een flexibele opstelling kiezen, waarbij effectieve maatregelen ter regulering van ondergronds bankieren worden getroffen maar ook aandacht bestaat voor het risico dat een te stringente regulering ertoe kan leiden dat het ondergronds bankieren nog meer in het verborgene plaats zal vinden. Om die reden moet de *compliance burden* niet te hoog komen te liggen. In dit document wordt ook aandacht geschonken aan het belang van voorlichting door de overheid aan de aanbieders van informele geldtransfers over de op hen rustende verplichtingen en de wijze waarop zij die kunnen naleven. Wanneer de hier besproken aanbeveling in het licht van dit document wordt gezien, blijkt dat het assimilatiemodel al in veel sterkere wordt omarmd, al geldt nog steeds dat de rol van het formele bankstelsel onbesproken blijft.

Dat de aanbevelingen van de FATF in het algemeen en de aanbeveling over informele geldtransfers in het bijzonder gezaghebbend zijn, mag blijken uit het feit dat veel andere internationale organisaties nadien soortgelijke maatregelen hebben voorgesteld. In de zogeheten *Abu Dhabi Declaration on Hawala* van 16 mei 2002 wordt onderschreven dat het ondergrondse bankieren voorwerp moet zijn van overheidsregulering overeenkomstig de aanbevelingen van de FATF.

³⁰ Special Recommendation VI: Alternative Remittance.

³¹ <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/32/15/34255005.pdf>.

De verklaring benadrukt dat informele geldtransfersystemen veel positieve aspecten kennen en dat de transacties veelal verband houden met legale activiteiten. Ook wordt gewaarschuwd voor de risico's van een te restrictieve regulering. In dezelfde lijn liggen de aanbevelingen in een tweetal rapporten die door medewerkers van het Internationaal Monetair Fonds en de Wereldbank zijn opgesteld. Daarin wordt eveneens regulering van het ondergronds bankieren bepleit in een vorm waarbij rekenschap wordt gegeven van de achtergronden van het ondergronds bankieren, terwijl ook de wenselijkheid van veranderingen in het formele bankstelsel wordt aangestipt.³²

Binnen de Europese Unie hebben de aanbevelingen van de FATF vooral hun weerslag gevonden in (de opeenvolgende versies van) de Richtlijn witwassen.³³ Op grond van deze richtlijn zijn de lidstaten verplicht om – kort gezegd – te voorzien in regelgeving op het vlak van klantenonderzoek, meldingsplichten en administratieverplichtingen. Deze regelgeving dient van toepassing te zijn op onder andere ‘financiële instellingen’, waaronder de richtlijn ook verstaat een onderneming die ‘de werkzaamheden van wisselkantoren of geldovermakingskantoren’ verricht.³⁴ Daarmee vallen de activiteiten van ondergrondse bankiers onder de reikwijdte van de Richtlijn witwassen, zodat de lidstaten verplicht zijn de genoemde regelgeving op die activiteiten van toepassing te laten zijn. Lidstaten zijn verplicht op de naleving van die regelgeving toe te zien en, waar nodig, op te treden tegen overtreding daarvan.³⁵ Een andere richtlijn die van belang is, betreft de recent tot stand gekomen Richtlijn betalingsdiensten, die mede toeziet op het verrichten van betalingstransfers.³⁶ Deze richtlijn voorziet in een uitvoerige normering van betalingsdiensten die binnen de Europese Unie worden verricht. De lidstaten moeten deze richtlijn uiterlijk 1 november 2009 in hun nationale wetgeving hebben geïmplementeerd. In de preambule wordt onder andere gerefereerd aan de bijzondere aanbeveling van de FATF ter zake van informele transfersystemen:

³² El Qorchi, Maimbo & Wilson 2003, p. 27; Lee, Böklerink, Smallwood & Hernandez-Coss 2005, p. 23-29. Zie ook Johnston 2005.

³³ Richtlijn 91/308/EEG van de Raad van 10 juni 1991 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld, PbEG 1991, L 166/77; Richtlijn 2001/97/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 december 2001 tot wijziging van Richtlijn 91/308/EEG van de Raad tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld, PbEG 2001, L 344/76; Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2005 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, PbEU 2005, L 309/15.

³⁴ Art. 3 lid 2, onder a, Richtlijn 2005/60/EG.

³⁵ Art. 36-39 Richtlijn 2005/60/EG.

³⁶ Richtlijn 2007/64/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2007 betreffende betalingsdiensten in de interne markt tot wijziging van de Richtlijnen 97/7/EG, 2002/65/EG, 2005/60/EG en 2006/48/EG, en tot intrekking van Richtlijn 97/5/EG, PbEU 2007, L 319/1.

‘Aangezien het wenselijk is de identiteit en verblijfplaats te registreren van alle personen die transferdiensten aanbieden en hen allen tot op zekere hoogte te erkennen, ongeacht of zij in staat zijn aan alle voorwaarden voor het verkrijgen van een vergunning als betalingsinstelling te voldoen, zodat geen van hen de zwarte economie wordt ingedreven, en bedoelde personen in een minimaal kader van wet- en regelgeving onder te brengen, is het aangewezen om, in overeenstemming met de opzet van speciale aanbeveling VI van de Financiële actiegroep witwassen van geld, in een mechanisme te voorzien waarbij betalingsdienstaanbieders die niet in staat zijn om aan al deze voorwaarden te voldoen, niettemin als betalingsinstellingen worden behandeld. Te dien einde moeten de lidstaten dergelijke personen in een register van betalingsinstellingen inschrijven zonder alle voorwaarden voor het verlenen van een vergunning toe te passen. Het is evenwel van essentieel belang dat de mogelijkheid tot ontheffing afhankelijk wordt gesteld van strikte eisen wat betreft het volume van de betalingstransactie. Betalingsinstellingen die een ontheffing genieten, hebben niet het recht van vestiging of het recht tot het vrij verrichten van diensten, noch mogen zij deze rechten indirect uitoefenen wanneer zij lid zijn van een betalingssysteem.’³⁷

In deze passage wordt tot uitdrukking gebracht dat aanbieders van geldtransferdiensten in sommige gevallen kunnen worden vrijgesteld van de vergunningsplicht met de daaraan verbonden verplichtingen, die in de Richtlijn betalingsdiensten centraal staat. Op die manier wil men voorkomen dat stringente regelgeving er juist toe leidt dat aanbieders van dergelijke diensten zich aan de overheidsregulering onttrekken. Tegelijkertijd is vereist dat de desbetreffende aanbieders van betalingsdiensten zich laten registreren en dat de overheid toezicht houdt op hun activiteiten. Ook is het deze aanbieders niet toegestaan hun diensten aan te bieden in andere lidstaten.³⁸ De Richtlijn betalingsdiensten voorziet voorts in een aanscherping van de Richtlijn witwassen, waarmee expliciet tot uitdrukking wordt gebracht dat geldtransferdiensten onder de reikwijdte van laatstgenoemde richtlijn vallen.³⁹ Met dit pakket aan maatregelen beoogt de Europese Unie een evenwicht te vinden ‘tussen het waarborgen van het legitiem gebruik van [alternatieve geldtransactiesystemen] en het bestrijden van misbruik ervan voor de financiering van terroristische activiteiten’ en, zo kan daaraan worden toegevoegd, voor het witwassen van misdaadgeld. Van de voorschriften in de Richtlijn betalingsdiensten wordt voorts verwacht dat deze ‘de geleidelijke overgang van [alternatieve geldtransactiesystemen] vanuit de niet-officiële economie naar de officiële sector in de hand werken.’⁴⁰

Samenvattend kan worden gesteld dat de FATF overwegend uitgaat van het assimilatiemodel. Wel valt het op dat de rol van het formele bankstelsel onbesproken blijft. Doordat de aanbevelingen van de FATF zeer gezaghebbend zijn, is de door de FATF gekozen benadering ook herkenbaar in andere internationale

³⁷ Punt 15 van de preambule Richtlijn 2007/64/EG.

³⁸ Zie met name art. 26 Richtlijn 2007/64/EG.

³⁹ Punt 58 van de preambule en art. 91 Richtlijn 2007/64/EG.

⁴⁰ Coördinator voor terrorismebestrijding, Herziene strategie voor de financiering van terrorisme, 11 juli 2008, raadsdocument 11778/08.

documenten. Binnen de Europese Unie zijn de aanbevelingen uitgewerkt in bindende voorschriften. Daarbij staat voorop dat alle aanbieders van financiële diensten, waaronder ook ondergrondse bankiers moeten worden begrepen, hebben te voldoen aan verplichtingen op het vlak van klantenonderzoek, meldingsplichten en administratieverplichtingen. Dat betekent dat van ondergrondse bankiers wordt verwacht dat zij zich voegen naar de eisen die door de overheid aan financiële dienstverlening worden gesteld. Tegelijkertijd laat de recente Richtlijn betalingsdiensten zien dat in het oog wordt gehouden dat aanbieders van geldtransferdiensten niet met zeer strenge en veelomvattende regelgeving moeten worden geconfronteerd, of anders gezegd: dat de toetreding tot de gereguleerde markt van die diensten relatief eenvoudig moet zijn. Ook hierin herkent men het assimilatiemodel, al geldt wederom dat de rol van het formele bankstelsel geen aandacht krijgt. Dat betekent overigens niet dat er geen enkele initiatief zou worden ontplooid door het formele bankstelsel om te voorzien in goedkope en snelle geldtransfers.⁴¹ Het gaat erom dat van de internationale aanbevelingen en regelgeving nauwelijks een prikkel uitgaat voor overheden om hier aandacht aan te besteden en dergelijke initiatieven te stimuleren.

3.2 Het Nederlandse beleid

In het kielzog van de internationale politieke debatten over de strijd tegen financiering van terrorisme hebben de ministers van Financiën en Justitie in een brief van 19 juli 2005 aan de Tweede Kamer het Nederlandse beleid inzake het ondergronds bankieren uiteengezet.⁴² Deze brief betreft overigens één van de weinige beleidsdocumenten van de Nederlandse regering die aan dit onderwerp zijn gewijd. Het hoeft geen verbazing te wekken dat het Nederlandse beleid sterk is gekleurd door de hiervoor besproken internationale aanbevelingen en regelgeving. Nederland is immers een actief lid van de FATF en is als lidstaat van de Europese Unie gebonden aan de besproken richtlijnen. Niettemin is het interessant enkele elementen uit de brief naar voren te halen om daarmee te laten zien op welke onderdelen van het internationaal voorgestane regulerings- en bestrijdingsbeleid de ministers het accent leggen.

In de brief hanteren de ministers als uitgangspunt dat ondergronds bankieren niet per definitie moet worden geassocieerd met het faciliteren van criminaliteit of terrorisme, al zijn er wel voorbeelden bekend van ondergrondse bankiers die exclusief werken voor criminele organisaties.⁴³ Erkend wordt dat informele geldtransactiesystemen voorzien in de behoefte van laagdrempelige en goedkope dienstverlening, dat deze systemen transacties mogelijk maken met landen die

⁴¹ Zie over reeds ontplooid initiatieven Keene 2007, p. 15-16.

⁴² *Kamerstukken II* 2004/05, 28 016, nr. 6.

⁴³ Vgl. ook *Kamerstukken II* 2005/06, 27 925 en 28 106, nr. 191, p. 6. Voorbeelden van dergelijke activiteiten van ondergrondse bankiers zijn te vinden bij Van de Bunt & Kleemans 2007. Het gaat daarbij in het bijzonder om de door hen besproken casus 31, 65 en 118. Zie ook Van de Bunt 2008, p. 118-120.

een slecht ontwikkeld formeel bankstelsel kennen en dat bepaalde groepen mensen, met name illegale migranten, geen toegang hebben tot het formele bankstelsel. Tegelijkertijd wordt in het feit dat het ondergrondse bankieren zich onttrekt aan het overheidstoezicht, waardoor verplichtingen op het vlak van identificatie en de melding van ongebruikelijke transacties niet worden nageleefd, het risico gezien dat het ondergronds bankieren een aantrekkingskracht heeft op mensen met onoorbare bedoelingen. In relatie hiermee geven de ministers aan dat de opkomst van de financiële toezichtswetgeving waaruit dergelijke verplichtingen voortvloeien, juist een zekere impuls heeft gegeven aan het ondergronds bankieren. Zonder dat met zoveel woorden tot uitdrukking te brengen, erkennen de ministers hiermee dat er vermoedelijk altijd, welke regulerings- of bestrijdingsstrategie men ook kiest, een circuit zal blijven bestaan van illegaal opererende geldtransactiekantoren die hun diensten aanbieden zonder daarbij de overheidsvoorschriften na te leven.

De redenen om op te treden tegen ondergronds bankieren zijn tweërlei. Allereerst geldt dat ondergronds bankieren zich onttrekt aan de voorschriften zoals die gelden voor geldtransacties en ook aan het toezicht op de naleving daarvan. Dat geeft op zichzelf aanleiding tot bestuursrechtelijke handhaving en kan ook leiden tot strafrechtelijke vervolging wegens overtreding van de financiële ordeningswetgeving.⁴⁴ Bestrijding van ondergronds bankieren is daarnaast van belang met het oog op de bestrijding van witwassen en financiering van terrorisme. Aan de orde is dan het niet naleven van identificatieverplichtingen en meldingsplichten, maar onder omstandigheden kan er ook sprake zijn van het begaan van commune misdrijven.⁴⁵ De relevante wettelijke bepalingen komen in paragraaf 4 nog aan de orde.

Het is duidelijk dat in het Nederlandse beleid rechtshandhavend optreden van groot belang wordt geacht. Er bestaat echter ook aandacht voor maatregelen ter voorkoming van ondergronds bankieren. De ministers kondigen in de hier besproken brief allereerst een onderzoek aan naar de toetreding tot de markt van legale geldtransactiekantoren. Inmiddels heeft dat onderzoek plaatsgevonden.⁴⁶ Eén van de conclusies luidt dat de Nederlandse wetgeving ter zake van geldtransactiekantoren een tamelijk streng regime kent en dat het wenselijk is dat de toetredingsdrempel wordt verlaagd.⁴⁷ Hoe dat precies gaat gebeuren, is vooralsnog niet duidelijk. Maar het ligt in de rede dat bij de implementatie van de Richtlijn betalingsdiensten hier aandacht aan zal worden geschonken, gelet op de mogelijkheid die deze richtlijn biedt voor het achterwege laten van een vergunningsplicht. De brief van de minister kondigt voorts aan dat ‘in overleg met de financiële sector en vertegenwoordigers van migrantenorganisaties zal worden onderzocht hoe het aanbod van financiële diensten is afgestemd op de vraag

⁴⁴ Vgl. ook *Kamerstukken II* 2006/07, 30 598 en 26 234, nr. 2, p. 2.

⁴⁵ Zie ook *Kamerstukken II* 2005/06, 29 911, nr. 4, p. 10.

⁴⁶ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 598, nr. 1.

⁴⁷ Zie ook *Kamerstukken II* 2006/07, 30 598 en 26 234, nr. 2, p. 4.

door en de mogelijkheden van migranten. Hierbij zal ook worden gekeken of illegale vormen van financiële dienstverlening door andere, laagdrempelige legale producten zou kunnen worden vervangen, of op termijn gereguleerd kunnen worden.⁴⁸ Het resultaat van dit aangekondigde overleg is in latere beleidsstukken evenwel niet terug te vinden.

Al met al kan ook voor Nederland worden gezegd dat het assimilatiemodel centraal staat. Dat verbaast niet, gelet op het feit dat het Nederlandse beleid vorm heeft gekregen in het licht van de internationale aanbevelingen en verplichtingen. Aan het belang dat het formele bankstelsel bijdraagt aan het mogelijk maken van snelle, betrouwbare en goedkope geldtransacties wordt lippendienst bewezen, maar concrete initiatieven van de overheid en harde resultaten worden niet genoemd.

4. Wetgeving en praktijk in Nederland

4.1 Wetgeving in relatie tot financiële dienstverlening

Er is een reeks van voorschriften uit de wetgeving die ziet op financiële dienstverlening, die betrekking hebben op activiteiten die door ondergrondse bankiers worden ontplooid. Het gaat hierbij om complexe wetgeving met veel technisch geformuleerde voorschriften. Om die reden wordt in deze paragraaf volstaan met een overzicht op hoofdlijnen.⁴⁹

De activiteiten van ondergrondse bankiers – het verplaatsen van geldbedragen, al dan niet in combinatie met een omwisseling van die bedragen in andere valuta – vallen onder de reikwijdte van het begrip ‘geldtransactiekantoor’ in de zin van de Wet op de geldtransactiekantoren (Wgt).⁵⁰ Geldtransactiekantoren dienen zich niet alleen in te schrijven in het daarvoor bestemde register, maar moeten ook beschikken over een vrijstelling van de minister van Financiën.⁵¹ Deze vrij-

⁴⁸ *Kamerstukken II* 2004/05, 28 016, nr. 6, p. 11. Zie ook *Kamerstukken II* 2005/06, 27 925 en 28 106, nr. 191, p. 5.

⁴⁹ De Wet financieel toezicht (Wft) blijft buiten deze bespreking, omdat deze wet in principe niet van toepassing is op geldtransactiekantoren (vgl. art. 1:20 Wft).

⁵⁰ Onder een geldtransactie valt, naast het wisselen van munten of bankbiljetten, ‘het in het kader van een geldelijke overmaking ter beschikking krijgen van gelden of geldswaarden, teneinde deze gelden of geldswaarden al dan niet in dezelfde vorm aan een derde elders betaalbaar te stellen of te doen stellen, dan wel het betalen of betaalbaar stellen van gelden of geldswaarden nadat deze gelden of geldswaarden elders al dan niet in dezelfde vorm ter beschikking zijn gesteld, waarbij deze geldelijke overmaking een op zichzelf staande dienst is.’ Zie art. 1, sub c, Wgt. Een geldtransactiekantoor wordt in art. 1, sub a, Wgt als volgt gedefinieerd: ‘de natuurlijke persoon, rechtspersoon of vennootschap die beroeps- of bedrijfsmatig ten behoeve van of op verzoek van een derde geldtransacties uitvoert, dan wel beroeps- of bedrijfsmatig werkzaam is bij de totstandkoming daarvan’.

⁵¹ Art. 2-4 Wgt.

stelling moet in feite worden gezien als een vergunning voor het ontplooiën van werkzaamheden als geldtransactiekantoor. In het kader van de inschrijving in het register en het verlenen van de vrijstelling worden de antecedenten van onder andere de bestuurders van het betrokken geldtransactiekantoor geverifieerd. Voor de inschrijving is minimaal een bedrag van € 3100 verschuldigd. De Wgt voorziet voorts in diverse verplichtingen die verband houden met de bedrijfsvoering – onder andere op het vlak van de financiële administratie en de interne controle – en het verstrekken van informatie door geldtransactiekantoren aan de overheid.⁵² Met het oog op het voorkomen van witwassen en de financiering van terrorisme bevat de Wgt een uitdrukkelijk verbod voor financiële instellingen en dienstverleners om – kort gezegd – een zakelijke relatie aan te gaan met of een incidentele transactie (van een zekere omvang) te verrichten ten behoeve van een geldtransactiekantoor waarvan men weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat deze geen ontheffing heeft.⁵³ Het is overigens op dit moment nog onduidelijk in hoeverre de Richtlijn betalingsdiensten in Nederland zal leiden tot een versoepeling van de hier geschetste randvoorwaarden waarbinnen geldtransactiekantoren hun diensten mogen aanbieden.

Geldtransactiekantoren die onder de definitie van de Wgt vallen, vallen tevens onder de reikwijdte van de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (WWFT).⁵⁴ Daarbij is het, gelet op de formulering van artikel 1, sub 4, WWFT, niet van belang of ook een ontheffing is verleend. Dat betekent dat de verplichtingen die uit deze wet voortvloeien, onverminderd gelden voor ondergrondse bankiers. Deze verplichtingen hebben onder andere betrekking op cliëntenonderzoek, het melden van ongebruikelijke transacties en het bewaren van gegevens met betrekking tot bepaalde transacties. Voor de melding van ongebruikelijke transacties geldt dat de beoordeling van de ongebruikelijkheid van de transactie moet worden beoordeeld aan de hand van indicatoren. Eén van die indicatoren is specifiek gericht op geldtransfers. Deze indicator wordt als volgt omschreven:

‘Contante transacties van € 2.000 of meer waarbij de gelden ter beschikking worden gesteld in de vorm van chartaal geld of cheques, of door middel van een credit- of debetcard, dan wel betaalbaar worden gesteld in de vorm van chartaal geld, cheques of door storting op rekening (...).’⁵⁵

Wanneer geldtransfers worden aangegaan die onder deze indicator vallen, zal er door de betrokken instelling een melding moeten worden gedaan bij het Meldpunt ongebruikelijke transacties (ook wel aangeduid als FIU Nederland). Het

⁵² Art. 8-10 Wgt.

⁵³ Art. 11 Wgt.

⁵⁴ Deze wet is het resultaat van de samenvoeging, met ingang van 1 augustus 2008, van de Wet identificatie bij dienstverlening en de Wet melding ongebruikelijke transacties.

⁵⁵ Zie de indicatorlijst zoals opgenomen in de bijlage van het Uitvoeringsbesluit Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme, *Stb.* 2008, 305.

relatief lage drempelbedrag brengt met zich dat melding van een geldtransfer al snel aan de orde kan zijn. Het meldpunt onderzoekt de transactie nader. Indien een transactie verdacht wordt bevonden, stelt het meldpunt politie en justitie daarvan op de hoogte.

Volledigheidshalve wordt hier ook de Sanctiewet 1977 genoemd. Op grond van deze wet is het verrichten van financiële diensten in bepaalde omstandigheden verboden, bijvoorbeeld wanneer het gaat om personen of organisaties die zijn geplaatst op één van de terrorismelijsten zoals die worden gehanteerd door de Verenigde Naties en de Europese Unie. Een dergelijk verbod geldt dan ook voor het uitvoeren van geldtransacties waar deze personen of organisaties bij zijn betrokken.

4.2 Relevante economische en commune delicten

Overtreding van de wetgeving in relatie tot financiële dienstverlening houdt in veel gevallen in dat er een economisch delict wordt begaan en dat dus strafrechtelijke vervolging mogelijk is. Het verrichten van geldtransacties zonder dat men daartoe een vrijstelling heeft verkregen en het negeren van de diverse verplichtingen op grond van de WWFT hebben te gelden als zo'n economisch delict.⁵⁶ Indien het ondergronds bankieren in relatie staat tot witwassen of het financieren van terrorisme zal er ook sprake zijn van een commune delict, in het bijzonder de voorbereiding van of de deelneming aan een terroristisch misdrijf dan wel het misdrijf witwassen.⁵⁷

Onderzoek naar de gepubliceerde rechtspraak wijst uit dat er tot op heden nog maar weinig strafzaken zijn geweest waarin ondergronds bankieren centraal heeft gestaan.⁵⁸ In de zaken waarin dat wel aan de orde is, gaat het stevast om de vraag of het ondergrondse bankieren kan worden aangemerkt als witwas-

⁵⁶ Art. 1, sub 2, Wet op de economische delicten (WED).

⁵⁷ Vgl. art. 46, 47, 83, 83a en 420bis-420quater Sr. Er zou onder omstandigheden ook sprake kunnen zijn van deelneming aan een criminele of terroristische organisatie (art. 140/140a Sr). Voort kan worden gedacht aan de vervolging wegens deelneming aan de strafbare feiten in relatie waarmee een ondergrondse bankier zijn activiteiten heeft verricht. Vgl. Van de Bunt & Kleemans 2007, p. 145.

⁵⁸ Weliswaar zijn de nodige zaken te vinden waarin overtreding van de Wgt, veelal mede in relatie tot het witwassen van geld, aan de orde is, maar daarbij gaat het meestal uitsluitend om het omwisselen van valuta. Dat omwisselen geldt ook als geldtransactie in de zin van de Wgt (zie art. 1, sub c, onder 1 Wgt). In deze zaken ontbreekt echter het element van de verplaatsing van geldbedragen of andere objecten van een zekere waarde tussen plaatsen en personen. Zie voor een voorbeeld Hof Den Bosch 4 juni 2008, LJN BD3039.

sen.⁵⁹ Blijkens de strafbaarstelling daarvan in artikel 420bis-420quater Sr is van witwassen onder andere sprake indien men een voorwerp verwerft, voorhanden heeft, overdraagt of omzet, terwijl men weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat dit voorwerp uit enig misdrijf afkomstig is. Het is niet vereist dat komt vast te staan door wie, wanneer en waar dit misdrijf concreet is begaan. Dat maakt het mogelijk dat uit feitelijke omstandigheden wordt afgeleid dat het gaat om een uit enig misdrijf afkomstig voorwerp.⁶⁰ In de praktijk wordt dan ook veel waarde gehecht aan zogeheten witwastypologieën, dat wil zeggen kenmerken die op zijn minst het vermoeden in het leven roepen dat er sprake is van witwassen.⁶¹ Voorbeelden zijn de aanwezigheid van grote hoeveelheden contant geld, het veelvuldig wisselen van geld in andere valuta en het veelvuldig gebruik van geldtransfers. Gelet op deze witwastypologieën alsmede op het feit dat het ondergronds bankieren kwetsbaar is voor gebruik of misbruik door misdadigers en terroristen, kan de indruk ontstaan dat ondergrondse bankiers zich al snel schuldig maken aan witwassen. De rechtbank Rotterdam heeft hier in een aantal recente strafzaken echter een uitvoerige en genuanceerde beschouwing aan de relatie tussen ondergronds bankieren en witwassen gewijd, die het citeren waard is:

‘Hawala-bankieren is (...) een systeem van ondergronds bankieren dat binnen bepaalde etnische groeperingen, onder andere binnen Pakistaanse gemeenschappen, wordt gebruikt voor het transfereren van gelden tussen personen in migratielanden en personen in het land van herkomst. Uit onderzoeken is gebleken dat door middel van Hawala-bankieren wereldwijd zeer grote geldstromen afkomstig uit legale inkomensbronnen worden verplaatst. De motieven voor het Hawala-bankieren zijn onder meer de snelheid en de lage kosten ten opzichte van het officiële bancaire systeem. Hawala-bankieren is als zodanig niet (primair) gericht op criminele gelden en transacties via het systeem van Hawala-bankieren vormen, hoewel indien zonder registratie verricht wel in strijd met Wet inzake de geldtransactiekantoren, op zich geen vorm van witwassen. Uit het onderzoek in de onderhavige zaak is ook gebleken dat de verdachte als Hawala-bankier transacties heeft verricht met betrekking tot geldbedragen van legale herkomst (...).

Uit het onderzoek ter terechtzitting is gebleken dat de door de verdachte in het kader van Hawala-bankieren verrichte geldtransacties hebben plaatsgevonden onder omstandigheden die onmiskenbaar gelden als zogenoemde typologieën van witwassen. Een groot aantal onbekende personen heeft zeer grote geldbedragen, variërende van tien- tot honderdduizenden euro's, in contanten en (deels) kleine coupures bij de ver-

⁵⁹ In HR 18 januari 2005, NJ 2005, 165, komt ondergronds bankieren aan de orde in relatie tot heling, een strafbepaling die in het verleden – voorafgaand aan de introductie van de zelfstandige strafbaarstelling van witwassen – regelmatig werd benut voor de bestrijding van witwassen. In deze zaak wordt niet specifiek ingegaan op de positie van de ondergrondse bankier, waardoor het arrest van de Hoge Raad voor deze bijdrage verder niet van belang is.

⁶⁰ Zie onder andere HR 28 september 2004, NJ 2007, 278 en HR 27 september 2005, NJ 2006, 473.

⁶¹ Zie bijlage 2 bij de Aanwijzing ontneming, *Stcrt.* 2008, nr. 45.

dachte gebracht en opgehaald. Geldbedragen werden ongeteld aangeleverd en verstrekt en door geldkoeriers vervoerd in (plastic) tassen of verstopt in kleden, doeken, ordners en kussenslopen. Door de verdachte en andere personen werd over de telefoon in versluierde en gecodeerde taal over de geldbedragen gesproken. Van het overgrote deel van de gelden is niets bekend geworden omtrent een mogelijke legale herkomst.

De rechtbank overweegt hierover dat deze omstandigheden tezamen een sterke aanwijzing vormen voor een mogelijke criminele herkomst van geldbedragen.

Uit het dossier en de bestaande literatuur over Hawala-bankieren valt echter ook op te maken dat deze omstandigheden deels kunnen worden verklaard vanuit de werkwijze van Hawala-bankieren op zichzelf, waarbij contante geldbedragen door geldkoeriers fysiek worden vervoerd naar en opgehaald bij Hawala-bankiers en geldbedragen zonder legitimatie op basis van vertrouwen worden verstrekt. Gelet op de specifieke werkwijze van Hawala-bankieren kan daarom niet reeds vanuit het zich voordoen van deze witwastypologieën worden vastgesteld dat het gaat om transacties met criminele gelden.⁶²

Deze overweging komt erop neer dat het ondergronds bankieren in zijn context moet worden gezien. Alleen die handelingen die niet aansluiten bij de normale kenmerken van het ondergrondse bankieren, kunnen in beginsel met witwassen in verband worden gebracht. De rechtbank Rotterdam overweegt dat daarvan bijvoorbeeld sprake kan zijn indien mensen uit een etnische groep die juist geen gebruik plegen te maken van informele geldtransfers, opeens de diensten van een ondergrondse bankier inroepen. Het oordeel van de rechtbank komt er daarmee op neer dat ondergronds bankieren op zichzelf geen reden is om aan te nemen dat er sprake is van witwassen, maar dat voor een dergelijk oordeel bijkomende feiten en omstandigheden noodzakelijk zijn.⁶³ In een minder uitvoerig gemotiveerd vonnis heeft de rechtbank Amsterdam een vergelijkbare lijn gehanteerd door ondergronds bankieren niet per definitie op één lijn te stellen met het witwassen van crimineel geld.⁶⁴

4.3 Handhaving, opsporing en vervolging

Het toezicht op het functioneren van geldtransactiekantoren is opgedragen aan De Nederlandsche Bank (DNB).⁶⁵ DNB tracht geldtransactiekantoren die niet zijn geregistreerd en niet over een ontheffing beschikken op het spoor te komen onder andere door op internet te speuren naar de diensten van dergelijke kantoren en door (andere) openbare bronnen te raadplegen.⁶⁶ Indien DNB op illegaal

⁶² Rb. Rotterdam 9 april 2008, LJN BC9952. Zie ook Rb. 9 april 2008, LJN BC9978.

⁶³ Vgl. ook Rb. Rotterdam 30 mei 2008, LJN BD3417 en BD3419. Ik wijs in dit verband op Passas 2004a, p. 169-172, die verschillende indicatoren noemt die duiden op misbruik van informele geldtransacties door misdadigers.

⁶⁴ Rb. Amsterdam 29 april 2008, LJN BD2799.

⁶⁵ Art. 18 Wgt juncto Overdrachtsbesluit Wgt, *Stb.* 2002, 381.

⁶⁶ Bökkerink 2005, p. 39.

opererende geldtransactiekantoren stuit, kunnen op grond van de Wgt drie typen maatregelen worden getroffen. Allereerst kan DNB een aanwijzing geven om een bepaalde gedragslijn te volgen, teneinde te bereiken dat het aanbieden van geldtransfers in strijd met de wet zich niet meer voordoet.⁶⁷ Op deze wijze stelt DNB de betrokken personen in de gelegenheid om alsnog de wettelijke voorschriften na te leven. In dat kader kan DNB ook de nodige voorlichting geven over de wettelijke eisen waaraan moet worden voldaan. Indien de aanwijzing niet wordt opgevolgd, levert dat een economisch delict op.⁶⁸ Ten tweede kan DNB een last onder dwangsom opleggen.⁶⁹ Een dergelijke last zal dan inhouden dat geen werkzaamheden als geldtransactiekantoor worden verricht, althans niet zonder dat de wettelijke voorschriften in acht worden genomen, op straffe van een dwangsom. Tot slot is de oplegging van een bestuurlijke boete mogelijk, waarvan het bedrag fors kan oplopen.⁷⁰ Met het oog op de bescherming van het financiële stelsel en het tegengaan van het witwassen en het financieren van terrorisme kan DNB de oplegging van de last onder dwangsom of de bestuurlijke boete openbaar bekend maken.⁷¹ DNB kan er ook voor kiezen, indien een illegaal opererend geldtransactiekantoor is ontdekt, om aangifte te doen bij het openbaar ministerie. Overtreding van de Wgt levert immers een economisch delict op. Strafvorderlijk onderzoek en strafrechtelijke vervolging kan voorts aan de orde zijn indien het ondergrondse bankieren in de concrete omstandigheden van het geval een ander strafbaar feit, zoals witwassen, oplevert.

In de hierboven besproken brief van de ministers van Financiën en Justitie wordt gesteld dat het opsporen en vervolgen van ondergrondse bankiers in de praktijk geen eenvoudige opgave blijkt te zijn.⁷² De oorzaak hiervoor zou onder andere zijn gelegen in 'de beperkte fysieke zichtbaarheid van de transacties en de taal- en cultuurbarrières die de opsporings- en vervolgingsinstanties te overwinnen hebben'. Hoe klemmend deze problemen zijn en waarin de mogelijke oplossingen zouden moeten schuilen, wordt niet aangegeven. Het komt mij voor dat het bestaan van taal- en cultuurbarrières niet onoverkomelijk is, in die zin dat voorlichting, training en bijstand van tolken in belangrijke mate kunnen bijdragen aan het wegnemen van dit knelpunt. Dat het lastig is om informele geldtransacties in kaart te brengen, komt niet onaannemelijk voor. Er kan evenwel worden gewezen op de indicatoren die Passas heeft ontwikkeld met het oog op de herkenning van activiteiten van ondergrondse bankiers.⁷³ Deze indicatoren houden onder andere verband met de soms onvermijdelijke inschakeling van het formele bankstelsel wanneer tussen ondergrondse bankiers verrekeningen moeten

⁶⁷ Art. 10 Wgt.

⁶⁸ Art. 1, sub 2, WED.

⁶⁹ Art. 20 Wgt.

⁷⁰ Art. 21 Wgt.

⁷¹ Art. 31 Wgt.

⁷² *Kamerstukken II* 2004/05, 28 016, nr. 6, p. 10.

⁷³ Passas 2004a, p. 168-169.

plaatsvinden. Dat biedt mogelijkheden om – tot op zekere hoogte – zicht te krijgen op de activiteiten van ondergrondse bankiers.

Een ander probleem zou volgens de ministers zijn gelegen in ‘de beperkte mogelijkheden die er zijn om een signaal van ondergronds bankieren “op te werken” tot strafrechtelijk onderzoek’. In het bijzonder is het problematisch ‘dat de herkomst en bestemming van de gelden vaak niet uit de inbeslaggenomen administratie kan worden afgeleid, hetgeen voorwaarde is om overtreding van artikel 3 van de Wgt te kunnen aantonen’. Dit probleem hangt samen met de relatief geringe maximumstraf die is gesteld op de (opzettelijke) overtreding van artikel 3 Wgt (het uitoefenen van geldtransactiekantoor zonder ontheffing), te weten twee jaar gevangenisstraf.⁷⁴ Vanwege dit strafmaximum is het bijvoorbeeld wel mogelijk om gegevens en bescheiden te vorderen, alsmede over te gaan tot doorzoeking, maar andere dwangmiddelen zoals een telefoontap, zijn niet toegestaan. Dat ligt alleen anders indien er naast de overtreding van de Wgt een verdenking bestaat ten aanzien van een meer ernstig gemeen delict zoals witwassen of het voorbereiden van een terroristische misdrijf. De ministers refereren aldus aan een meer algemeen probleem dat in de literatuur regelmatig wordt genoemd, te weten: het ontbreken van een (bruikbaar) *paper trail*.⁷⁵ De informele werkwijze van ondergrondse bankiers zou met zich brengen dat er geen of slechts summier aantekening wordt gemaakt van de verrichte transacties, zodat achteraf weinig informatie over die transacties valt te achterhalen. Door sommige auteurs wordt dit probleem gerelativeerd. Passas heeft meermalen naar voren gebracht dat het bijhouden van een administratie door ondergrondse bankiers minder ongebruikelijk is dan wel wordt aangenomen. Met name indien het gaat om transacties die geen verband houden met strafbare feiten, worden er doorgaans gegevens genoteerd die ook langere tijd worden bewaard. Hij tekent daarbij aan dat de genoteerde gegevens niet altijd even gemakkelijk zijn te interpreteren en ook dat er soms onjuiste gegevens worden genoteerd, bijvoorbeeld omdat de cliënt een valse identiteit opgeeft. Onderzoek naar ondergronds bankieren is naar zijn mening geen gemakkelijke, maar ook geen onmogelijke opgave, mits een breed scala aan bevoegdheden – waaronder ook de mogelijkheid om communicatiekanalen af te luisteren – kan worden toegepast.⁷⁶ In de Nederlandse literatuur wordt een soortgelijke stelling verdedigd.⁷⁷ Zo wijst Van de Bunt erop dat juist het vermijden van papieren sporen er veelal toe leidt dat er veel telefonisch overleg moet plaatsvinden tussen ondergrondse bankiers. Het af luisteren van communicatiekanalen kan daardoor nuttige informatie opleveren.⁷⁸ Zo bezien, zou de kern van het probleem dat de ministers schetsen, vooral zijn gelegen in de beperkte toepasbaarheid van opsporingsbevoegdheden bij de enkele verden-

⁷⁴ Art. 6 lid 1, onder 2, WED.

⁷⁵ Zie bijvoorbeeld Perkel 2004, p. 202.

⁷⁶ Passas 2004b, p. 113-114, 117, 119; Passas 2008, p. 43-45. Zie ook Keene 2007, p. 12.

⁷⁷ Groenhuijsen & Van der Landen 2000, p. 1009; Kleemans, Bienen & Van de Bunt 2002, p. 123-124.

⁷⁸ Van de Bunt 2008, p. 122-123.

king van overtreding van artikel 3 Wgt. Het is opmerkelijk dat de ministers dit probleem wel signaleren, maar verder geen oplossingsrichting aanduiden. Het is daardoor – en ook vanwege de geringe hoeveelheid empirisch onderzoek dat voorhanden is⁷⁹ – lastig om aan te geven hoe klemmend het geschetste probleem in werkelijkheid is. Niettemin geldt dat wetswijziging hier uitkomst zou kunnen bieden.

5. Slotbeschouwing

De bevindingen in deze bijdrage laten zich als volgt samenvatten.

- a) Bij de bestrijding en regulering van ondergronds bankieren kan grofweg worden gekozen uit twee modellen, het risicomodel en het assimilatiemodel. Het risicomodel komt erop neer dat ondergronds bankieren volledig wordt verboden door middel van een algeheel verbod op ondergronds bankieren in combinatie met een actief opsporings- en vervolgingsbeleid. In het assimilatiemodel wordt ondergronds bankieren erkend als vorm van financiële dienstverlening, maar worden tegelijkertijd alle voorschriften die in het algemeen gelden voor financiële dienstverlening van toepassing verklaard op ondergronds bankiers. Tegelijkertijd wordt ernaar gestreefd de toegangsdrempel tot het formele bankstelsel te verlagen.
- b) De internationale aanbevelingen en regelgeving nemen het assimilatiemodel tot uitgangspunt, zij het dat er niet of nauwelijks aandacht wordt geschonken aan de rol van het formele bankstelsel. Het Nederlandse beleid is geënt op de internationale aanbevelingen en regelgeving zodat daarin eveneens het assimilatiemodel herkenbaar is. Aan het belang dat het formele bankstelsel bijdraagt aan het mogelijk maken van snelle, betrouwbare en goedkope geldtransacties wordt door de ministers van Financiën en Justitie lippen-dienst bewezen, maar harde resultaten lijken (vooralsnog) te ontbreken.
- c) De Nederlandse wetgeving biedt een breed scala van regels dat van toepassing is op geldtransfers. Die regels laten activiteiten van ondergrondse bankiers niet toe. Wel is het mogelijk dat ondergrondse bankiers ervoor opteren om hun diensten te gaan verrichten binnen de gestelde wettelijke kaders, waarmee feitelijk het ‘ondergrondse’ element komt te vervallen.

⁷⁹ Voor Nederland is het meest relevante empirische onderzoek dat van Kleemans, Brienens & Van de Bunt 2002. Dat onderzoek richt zich echter op de inschakeling van ondergrondse bankiers door criminele samenwerkingsverbanden. Gelet op de verdenking die dan aan de orde is – deelname aan een criminele organisatie – is de toepassing van zogeheten bijzondere opsporingsmethoden, zoals telefoontap en stelselmatige observatie, gewoon mogelijk.

- d) Afgezien van de economische delicten die voortvloeien uit het niet in acht nemen van de wetgeving in relatie tot financiële dienstverlening, wordt ondergronds bankieren niet zonder meer in relatie gebracht met witwassen of andere ernstige strafbare feiten. Vervolging wegens commune delicten komt weinig voor, terwijl de relevante rechtspraak een genuanceerd beeld laat zien waar het gaat om de relatie tussen ondergronds bankieren en witwassen.
- e) Er lijken geen bijzondere problemen te bestaan met betrekking tot de handhaving van de wetgeving in relatie tot financiële dienstverlening alsmede de opsporing en vervolging van strafbare feiten die verband (kunnen) houden met ondergronds bankieren. Een mogelijk knelpunt is wel dat er relatief weinig opsporingsbevoegdheden kunnen worden ingezet indien er ‘slechts’ een verdenking bestaat ter zake van overtreding van artikel 3 Wgt. Wetswijziging zou daarvoor uitkomst kunnen bieden.

Wanneer men deze bevindingen overziet, wordt de indruk versterkt dat de voorgestane assimilatie vooral inhoudt dat ondergrondse bankiers zich hebben te voegen naar de algemene voorschriften die zijn ontwikkeld voor het formele bankstelsel. Op zichzelf bestaat daartegen geen bezwaar, maar de vraag rijst in hoeverre een dergelijke benadering daadwerkelijk een beweging in gang kan zetten waarbij ondergrondse bankiers en hun cliënten de geldtransfers gaan verrichten in overeenstemming met de daarvoor geldende regelgeving. Al met al is de drempel om toe te treden tot de gereguleerde markt nog betrekkelijk hoog, al zou daar wijziging in kunnen komen tengevolge van de implementatie van de Richtlijn betalingsdiensten. Voorts zijn er nog weinig initiatieven van overheidswege ontplooid om de voordelen die het ondergrondse bankieren biedt, ook in het formele bankstelsel tot uitdrukking te brengen. Op de keper beschouwd geeft men zich binnen de internationale gemeenschap en ook in Nederland nog betrekkelijk weinig rekenschap van de historische en sociaal-economische achtergronden van informele banksystemen, de inbedding daarvan in verschillende culturen en de voordelen van de aangeboden dienstverlening. Alleen door daar (nog) meer aandacht aan te besteden lijkt de regulering van ondergronds bankieren winst te kunnen boeken in termen van effectiviteit en legitimiteit.

Literatuur

Bökkerink 2005

Bökkerink, M.J., 'The Netherlands – Supervision of Money Remittance Offices', in: IMF Monetary and Financial Systems Department (ed.), *Regulatory Frameworks For Hawala and Other Remittance Systems*. IMF: Washington 2005, p. 35-41.

Van de Bunt & Kleemans 2007

Van de Bunt, H.G. & Kleemans, E.R., *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Derde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.

Van de Bunt 2008

Van de Bunt, H.G., 'The Role of Hawala Bankers in the Transfer of Proceeds from Organised Crime', in: D. Siegel & H. Nelen (eds.), *Organized Crime. Culture, Markets and Policies*. New York: Springer 2008, p. 113-126.

FEC 2003

Financieel Expertise Centrum, *Rapport van de werkgroep terrorismefinanciering en terrorismebestrijding*. Amsterdam 2003.

Gilmore 2004

Gilmore, W.C., *Dirty money. The evolution of international measures to counter money laundering and the financing of terrorism*. Strasbourg: Council of Europe Publishing 2004.

De Goede 2003

De Goede, M., 'Hawala discourses and the war on terrorist finance'. *Environment and Planning D: Society and Space*, 21, 2003, p. 513-532.

De Goede 2006

De Goede, M., 'De Nederlandse "oorlog" tegen terrorismefinanciering in mondiaal perspectief'. *Vrede en Veiligheid*, 35(2), 2006, p. 118-136.

De Goede 2007

De Goede, M., 'Financial Regulation and the War on Terror', in: L. Assassi, D. Wigan & A. Nesvetailova (eds.), *Global Finance in the New Century. Beyond Regulation*. New York: Palgrave Macmillan 2007, p. 193-206.

Groenhuijsen & Van der Landen 2000

Groenhuijsen, M.S. & Van der Landen, D., 'Strafbaarstelling van witwassen, meldingsplichten en underground banking'. *Delikt & Delinkwent*, 30(10), 2000, p. 989-1011.

Johnston 2005

Johnston, R.B., 'Work of the IMF in Informal Funds Transfer Systems', in: IMF Monetary and Financial Systems Department (ed.), *Regulatory Frameworks For Hawala and Other Remittance Systems*. IMF: Washington 2005, p. 1-6.

Keene 2007

Keene, S., 'Hawala and Related Informal Value Transfer Systems. An Assessment in the Context of Organised Crime and Terrorist Finance'. *The Defence Academy Journal*, December 2007, p. 4-19.

Kleemans, Brienens & Van de Bunt 2002

Kleemans, E.R., Brienens, M.E.I. & Van de Bunt, H.G., *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Tweede rapportage op basis van de WODC-monitor*. Den Haag: WODC 2002.

Lee, Bökkerink, Smallwood & Hernandez-Coss 2005

Lee, C.S., Bökkerink, M., Smallwood, J. & Hernandez-Coss, R., *Approaches to a Regulatory Framework for Formal and Informal Remittance Systems: Experiences and Lessons*. Washington: IMF 2005.

McCusker 2005

McCusker, R., 'Underground Banking: Legitimate Remittance Network or Money Laundering System?' *Trends & issues in crime and criminal justice*, no. 300, July 2005, Australian Institute of Criminology.

Mul & Schaap 1995

Mul, V. & Schaap, C.D., 'Underground banking. Een vorm van financiële dienstverlening'. *Tijdschrift voor de Politie*, 1995, nr. 10, p. 17-21.

Nakhasi 2007

Nakhasi, S.S., 'Western Unionizing the Hawala? The Privatization of Hawalas and Lender Liability'. *Northwestern Journal of International Law and Business*, 27, 2007, p. 475-496.

Passas 1999

Passas, N., *Informal Value Transfer Systems and Criminal Organizations; a study into so-called underground banking networks*. Den Haag: WODC 1999.

Passas 2000

Passas, N., 'Facts and myths about the so-called underground banking', in: P.C. van Duyne et al. (eds.), *Cross-border crime in a changing Europe*. Tilburg: Tilburg University 2000, p. 192-208.

Passas 2003

Passas, N., 'Hawala and Other Informal Value Transfer Systems: How to Regulate Them?' *Risk Management*, 5(2), 2003, p. 49-59.

Passas 2004a

Passas, N., 'Indicators of Hawala Operations and Criminal Abuse'. *Journal of Money Laundering Control*, 8(2), 2004, p. 168-172.

Passas 2004b

Passas, N., 'Law Enforcement Challenges in Hawala-related Investigations'. *Journal of Financial Crime*, 12(2), 2004, p. 112-119.

Passas 2005

Passas, N., *Informal Value Transfer Systems and Criminal Activities*. Cahier 2005-1. Den Haag: WODC 2005.

Passas 2008

Passas, N., 'Dirty money? Tracing the misuse of hawala networks'. *Jane's Intelligence Review*, March 2008, p. 42-45.

Pathak 2003

Pathak, R., 'The obstacles to regulating the Hawala: A cultural norm or a terrorist hotbed?' *Fordham International Law Journal*, 27, 2003-2004, p. 2007-2061.

Perkel 2004

Perkel, W., 'Money Laundering and Terrorism: Informal Value Transfer Systems'. *American Criminal Law Review*, 41, 2004, p. 183-211.

El Qorchi, Maimbo & Wilson 2003

El Qorchi, M., Maimbo, S.M. & Wilson, J.F., *Informal Funds Transfer Systems. An Analysis of the Informal Hawala System*. IMF-World Bank Paper, 222, Washington: IMF 2003.

Razavy 2005

Razavy, M., 'Hawala: An underground haven for terrorists or social phenomenon?' *Crime, Law and Social Change*, 44, 2005, p. 277-299.

Schaap 1999

Schaap, C.D., *Heling getoetst*. Deventer: Gouda Quint 1999.

Schramm & Taube 2003

Schramm, M. & Taube, M., 'Evolution and institutional foundation of the hawala financial system'. *International Review of Financial Analysis*, 12, 2003, p. 405-420.

Sharma 2006

Sharma, D., 'Historical Traces of Hundi, Sociocultural Understanding, and Criminal Abuses of Hawala'. *International Criminal Justice Review*, 16(2), 2006, p. 99-121.

Shehu 2003

Shehu, A.Y., 'The Asian Alternative Remittance Systems and Money Laundering'. *Journal of Money Laundering Control*, 7(2), 2003, p. 175-185.

Slot 2006

Slot, B.M.J., 'Is ondergronds bankieren een reëel gevaar?' *Justitiële Verkenningen*, 32(2), 2006, p. 9-20.